

## KEDUDUKAN HUKUM PERATURAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 2 TAHUN 2019 TENTANG PERSELISIHAN HASIL PEMILU BERDASARKAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Mahirotul Alawiyah<sup>1</sup>

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang  
Jl. Mayjen Haryono Nomor 193, Kota Malang  
Email: [mahirotulalawiyah@gmail.com](mailto:mahirotulalawiyah@gmail.com)

### ABSTRACT

*At the court session of the general election result some time ago, one of the judges of the Constitutional Court set aside the Constitutional Court Regulation Number 2 of 2019. It was caused debate among law observers and parties who litigated at the time. Based on this background, this thesis raises the formulation of the problem, What is the legal standing and the legal certainty of the Constitutional Court Regulation Number 2 of 2019 in the system of statutory regulations and Administrative Law? The results of this study indicate that the Constitutional Court Regulation Number 2 of 2019 in the Indonesian legal system is valid because it is recognized. Meanwhile, the legal uncertainty occurs in the Regulation based on Administrative Law Perspective, because the regulation which is pseudowetgeving was not revoked and was not done the judicial review when the regulation is considered irrelevant so it makes the legal certainty is weak.*

**Key words:** *Constitutional Court Regulation, Pseudowetgeving, Legal Standing.*

### ABSTRAK

Pada persidangan perselisihan hasil pemilihan umum beberapa waktu lalu, salah satu hakim Mahkamah Konstitusi mengenyampingkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penangan Perkara Perselisihan Hasil Pemilu. Hal ini menimbulkan perdebatan di kalangan pengamat hukum serta para pihak yang berperkara pada saat itu. Berdasarkan latar belakang tersebut, skripsi ini mengangkat rumusan masalah, Bagaimana kedudukan hukum serta kepastian hukum Peraturan Mahkamah konstitusi Nomor 2 tahun 2019 dalam sistem peraturan perundang-undangan dan Hukum Administrasi Negara? Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2019 dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia adalah sah karena ia diakui keberadaannya. Sedangkan, terjadi ketidakpastian hukum pada Peraturan tersebut dalam Prespektif Hukum Administrasi Negara, karena peraturan tersebut yang merupakan *pseudowetgeving* tidak dilakukan pencabutan atau pun uji materi saat peraturan tersebut dianggap tidak relevan sehingga kepastian hukumnya lemah.

**Kata Kunci:** Peraturan Mahkamah Konstitusi, *Pseudowetgeving*, Kedudukan Hukum.

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

## PENDAHULUAN

Hukum Acara Mahkamah Konstitusi telah diatur dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada pasal 28 hingga pasal 85, sedangkan pasal 86 yang berbunyi “*Mahkamah Konstitusi dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut Undang-Undang ini*” dan dalam penjelasannya tertera kalimat “*untuk mengisi kekosongan hukum*”. Dari struktur kalimat semacam itu, maka Mahkamah konstitusi dapat mengatur lebih lanjut “aturan” mengenai hukum acara mahkamah konstitusi agar tercapainya kelancaran dalam proses beracara di luar Undang-undang ini. Pemilu 2004 merupakan pertama kalinya bagi Indonesia adanya Perselisihan hasil pemilu dan digugat ke Mahkamah Konstitusi sehingga keluarlah Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2004 tentang Pedoman Bercara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum.

Namun pada faktanya, penulis melihat adanya kejanggalan dan ketidakjelasan mengenai ketipastian hukum dan posisi Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) dalam hal ini Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 tahun 2019 tentang Tahapan Kegiatan Jadwal Penanganan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU). Seperti pada Perselisihan Hasil Pemilihan Umum presiden 2019 mengenai perbaikan permohonan yang diajukan oleh paslon 02 yang mana, hal itu dikecualikan untuk pilpres lalu yang kedua, mengenai permohonan yang dibacakan oleh pemohon tidak tergerister dalam BRPK (Buku Registrasi Perkara Konstitusi).

Hal tersebut juga sempat diungkapkan oleh kuasa hukum Komisi Pemilihan Umum (KPU) Ali Nurdin, menurutnya dalam pasal 3 ayat (1) menjelaskan perihal tahapan yang mengatur permohonan, pemeriksaan kelengkapan permohonan, dan perbaikan permohonan. Kemudian pada pasal 3 ayat (2) dijelaskan mengenai tahapan tersebut dikecualikan untuk Perselisihan Hasil Pemilihan Umum pilpres.<sup>2</sup>

Dalam hal ini penulis merasa perlu mengkaji dua hal yang disebutkan di atas. Karena kedua hal itu menimbulkan tanda tanya besar mengenai kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi khususnya Peraturan Mahkamah Konstitusi

---

<sup>2</sup> <https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik>, diakses pada Kamis, 17 Oktober 2019, pukul 21.40 WIB.

Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum, karena rupanya dalam praktik ia dikesampingkan oleh lembaga pembentuk sekaligus pelaksanaannya dalam hal ini oleh Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Lalu atas dasar apa hal tersebut dapat dikesampingkan? hal ini menunjukkan ketidakjelasan akan posisi serta akibat hukum Peraturan Mahkamah Konstitusi itu sendiri.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis merasa perlu mengkaji dan menganalisis permasalahan sebagai berikut; Bagaimana kedudukan hukum Peraturan Mahkamah konstitusi Nomor 2 tahun 2019 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum dalam sistem peraturan perundang-undangan dan bagaimana Kepastian Hukum Nomor 2 tahun 2019 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum dalam prespektif Hukum Administrasi Negara?

Tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui dan memahami kedudukan hukum Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 tahun 2019 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum dalam sistem peraturan perundang-undangan dan kepastian hukumnya dalam prespektif Hukum Administrasi Negara. Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual, teoritik dan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum, khususnya dalam Hukum Administrasi Negara. Jenis penelitian ini adalah jenis penelitian Yuridis Normatif, yaitu mengkaji peraturan perundang-undangan dan teknik studi pustaka (bahan yang diperoleh dari pustaka, literatur, dan jurnal). Penelitian ini bersifat menganalisa dan mengkaji secara mendalam mengenai Peraturan Mahkamah Konstitusi dalam prespektif Hukum Administrasi Negara dan sistem peraturan perundang-undangan. Sedangkan Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus, yaitu pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.<sup>3</sup> Dilatarbelakangi suatu kasus lalu kemudian menelaahnya melalui semua peraturan yang berkaitan dengan judul yang diajukan. Mempelajari beberapa teori dan doktrin. Kemudian

---

<sup>3</sup> Peter Mahmud Marzuki, (2007), *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, h. 97.

menyimpulkannya hingga dapat ditemukan benang merah dari permasalahan yang telah dikemukakan.

## **PEMBAHASAN**

### **Kedudukan Hukum Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 tahun 2019 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum dalam sistem peraturan perundang-undangan.**

Membahas kedudukan hukum, tidak lain yang dimaksud adalah membahas sah atau tidaknya suatu peraturan tersebut. Dalam hal ini, penulis membahas mengenai kedudukan hukum peraturan mahkamah konstitusi nomor 2 tahun 2019 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum. Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 perubahan dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hanya ada satu jawaban dalam pembahasan kali ini, yaitu: Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tahapan Kegiatan Jadwal Penanganan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum adalah sah menurut sistem peraturan perundang-undangan.

Ada dua alasan dari pembahasan ini yaitu:

- a. Sah dalam prespektif sistem peraturan perundang-undangan
- b. Sah dalam kajian kepustakaan

Pada poin pertama, penulis katakan sah karena dilihat dari pendelegasian perundang-undangan. Dimulai dari konstitusi kita yakni pasal 24C ayat (6) Undang-undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi:

*(6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.*

Disinilah perlu dikaji secara mendalam, karena makna dari frasa “diatur dengan” menunjukkan bahwa segala hukum acara Mahkamah Konstitusi dan ketentuan lain harus diatur dengan Undang-undang, dengan kata lain tidak boleh diatur oleh peraturan yang lebih rendah dari Undang-undang. Maka dari itu, karena konsekuensi dari konstruksi normatif seperti itu, muncullah Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 perubahan dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Undang-undang tersebut adalah delegasi pasal 24C ayat (6) Undang-undang Dasar tahun 1945 yang di dalamnya mengatur

mengenai hukum acaranya. Hukum acara pada Undang-undang tersebut terdapat pada pasal 28-85.

Kemudian, Undang-undang tersebut mendelegasikan lagi sebuah aturan untuk proses beracaranya sehingga berbunyi: *“Mahkamah Konstitusi dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut Undang-Undang ini”* dan dalam penjelasannya tertera kalimat *“untuk mengisi kekosongan hukum”*. Dari struktur kalimat semacam itu, maka Mahkamah konstitusi dapat mengatur lebih lanjut “aturan” mengenai hukum acara mahkamah konstitusi agar tercapainya kelancaran dalam proses beracara. Ketentuan yang dimaksud dalam konteks ini memang bersifat karet, pen-subdelegasiannya tidak jelas dalam bentuk apa. Akan tetapi kelebihanannya, ketentuan tersebut flexibel sehingga Mahkamah Konstitusi dapat membentuk ketentuan dalam bentuk aturan apapun. Karena penanganan perkara tidak hanya mencakup satu kewenangan dan satu kewenangan pun tidak hanya terdiri dari satu perkara sehingga setiap perkara, ketentuan pengaturan dalam hukum acara dapat berubah sesuai dengan perbedaan perkara yang diadakan. Seperti peraturan mahkamah konstitusi Nomor 2 tahun 2019 tentang Tahapan, Kegiatan dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum. Peraturan tersebut sudah berkali-kali berubah karena kata “jadwal” memang tentunya tidak akan pernah sama dengan jadwal yang lain. Ia hanya akan fokus pada jadwal perkara perselisihan hasil pemilihan umum saja.

Masuk pada pembahasan dalam skripsi ini, yaitu dalam membahas mengenai kedudukan hukumnya berdasarkan sistem peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini mengacu pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 perubahan dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga, penulis menyatakan bahwa peraturan mahkamah konstitusi nomor 2 tahun 2019 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum adalah sah karena mengikat dan diakui oleh sistem peraturan perundang-undangan indonesia.

Pada pasal 8 ayat 1 sampai 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan telah mengatur dengan jelas mengenai

kedudukan Peraturan Mahkamah Konstitusi. Yang mana dalam pasal 7 ayat (1) menyebutkan mengenai hierarki perundang-undangan, diantaranya:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kemudian pada pasal 8 ayat 1 sampai 2 menjelaskan mengenai keabsahan peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara, sebagai berikut:

- 1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Ayat 1 pada pasal ini menyebutkan beberapa lembaga negara, dan pasal duanya merupakan inti dari pembahasan kali ini, yang berbunyi:

- 2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Kalimat “*diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat*” dalam pasal 8 ayat (2) ini secara jelas menyatakan keabsahan atau kedudukan hukum Peraturan Mahkamah Konstitusi adalah sah. Karena peraturan perundang-undangan kita mengakui keberadaannya. Perlu diketahui pula bahwa segala produk perundang-undangan saat ini mengacu pada undang-undang nomor 15 tahun 2019 sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945. Dan juga

kalimat “sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi dan dibentuk berdasarkan kewenangan” dengan jelas menunjukkan kesahan peraturan mahkamah konstitusi. Karena ia diperintahkan oleh Undang-undang Nomor 24 tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi.

Kemudian pada poin kedua, penulis katakan sah dalam kajian kepustakaan. Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H dalam bukunya “*konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*” membedakan adanya peraturan yang bersifat umum dan peraturan yang bersifat khusus. Yang mana peraturan perundang-undangan yang bersifat umum itu sesuai dengan hierarki perundang-undangan pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Perubahan dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus, terdiri atas:

- a. Peraturan Lembaga Negara (Lembaga Tinggi Negara) setingkat presiden (*internal regulation*):
  - Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat
  - Peraturan Dewan perwakilan Daerah
  - Peraturan Mahkamah Konstitusi
  - Peraturan Mahkamah Agung
  - Peraturan Komisi Yudisial
  - Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan
- b. Peraturan Lembaga Pemerintahan yang bersifat khusus independen (*internal of special regulation*):
  - Peraturan Bank Indonesia
  - Peraturan Kejaksaan Agung
  - Peraturan Tentara Nasional Indonesia
  - Peraturan Kepolisian Republik Indonesia.
- c. Peraturan Lembaga-lembaga Khusus yang bersifat independen (*special regulation*):
  - Peraturan Komisi Pemilihan Umum
  - Peraturan Komisi Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi
  - Peraturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
  - Peraturan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

• Dan sebagainya.<sup>4</sup>

Dalam uraian di atas, peraturan mahkamah konstitusi termasuk pada peraturan yang bersifat khusus. Dan juga dalam bukunya, Jimly menjelaskan bahwa peraturan yang bersifat khusus tersebut menganut asas *Lex specialis derogat lex generalis*, sehingga peraturan yang bersifat khusus tersebut dapat mengenyampingkan peraturan yang bersifat umum. Jadi yang bisa penulis tangkap disini, peraturan mahkamah konstitusi bisa ditetapkan untuk dan dalam rangka melaksanakan undang-undang (Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi).

Sementara itu, kekuatan peraturan perundang-undangan di atas berdasarkan asas *lex superiori derogat lex priori* sebagaimana tertulis dalam pasal Pasal 7 ayat 2 berbunyi UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan: “*Kekuatan peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud ayat (1)*”<sup>5</sup>

Disamping itu, Ernest Gellhorn dalam bukunya “*Hukum dan Proses Administrasi*” menjabarkan mengenai tiga jenis peraturan jika bertindak sebagai tubuh kuasi legislatif yaitu: Prosedural, Interpretatif, dan Legislatif.<sup>6</sup> Peraturan prosedural mengidentifikasi organisasi lembaga, menjelaskan metode operasionalnya, dan menyebutkan persyaratan praktiknya untuk pemeriksaan pembuatan peraturan dan putusan hakim.<sup>7</sup>

Peraturan interpretasi, dikeluarkan lembaga untuk memandu stafnya dan pihak teregulasi seperti bagaimana cara lembaga akan menginterpretasikan mandat undang-undangnya. Peraturan ini merentang dari pernyataan kebijakan yang dikembangkan secara informal dan diumumkan melalui pemberitaan hingga peraturan pihak berwenang yang mengikat lembaga dan dikeluarkan hanya setelah orang yang berkepentingan dan terkait diberi maklumat dan dengar pendapat.<sup>8</sup>

Kemudian peraturan legislatif. Sebenarnya peraturan legislatif dan substantif adalah undang-undang administrasi. Dalam menerbitkan peraturan legislatif,

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, (2018), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta Timur: Sinar Grafika, h. 291-292.

<sup>5</sup> Ahmad Siboy, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Negara dan Keadilan, Malang: Volume 4, Nomor 7, 2015. h. 23.

<sup>6</sup> Ernest Gellhorn, (2018), *Hukum dan Proses Administrasi*, Bandung: Nuansa Cendekia, h. 101.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, h. 102.



administrator menjalankan kekuasaan pembuatan hukum yang didelegasikan oleh legislator kepadanya.<sup>9</sup>

Dari tiga jenis ini, jenis kedualah yang menjadi model keabsahan peraturan mahkamah konstitusi nomor 2 tahun 2019 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum. Karena jenis kedua ini menggambarkan bagaimana mahkamah konstitusi menginterpretasikan amanat dari undang-undang dasar dengan membentuk hukum acara berupa undang-undang nomor 24 tahun 2003 lalu undang-undang tersebut mendelegasikan lagi sebuah peraturan untuk mempermudah proses beracara dan untuk mengisi kekosongan hukum hingga tertib administrasi.

Disinilah jawaban dari rumusan masalah yang penulis uraikan pada bab 1. Jadi baik mengacu pada sistem peraturan perundang-undangan indonesia maupun studi kepustakaan, peraturan mahkamah konstitusi khususnya peraturan mahkamah konstitusi nomor 2 tahun 2019 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum adalah sah dan tidak bisa dikesampingkan karena ia diakui keberadaannya dan merupakan peraturan yang bersifat khusus, dalam artian sebagai peraturan yang dalam rangka melaksanakan Undang-undang.

**Kepastian Hukum Peraturan Mahkamah konstitusi Nomor 2 tahun 2019 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum dalam prespektif Hukum Administrasi Negara.**

Hukum Administrasi Negara dalam arti sempit berarti segala kegiatan tulis menulis, catat-mencatat, surat menyurat, ketik-mengketik serta penyimpanan dan pengurusan masalah-masalah yang bersifat teknis ketata-usahaan belaka.<sup>10</sup> Sedangkan dalam arti luas, E. Utrecht memberikan definisi tentang administrasi negara sebagai complex ambten/ apparaat atau gabungan jabatan-jabatan administrasi yang berada di bawah pimpinan pemerintah melaksanakan tugas yang tidak ditugaskan kepada badan pengadilan dan legislatif<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, h. 103.

<sup>10</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, (2009), *Pokok-pokok Hukum Adiministrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, h. 6.

<sup>11</sup> *Ibid.*, h. 7.

Definisi lain menjelaskan mengenai Hukum Administrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan Administrasi Negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak Administrasi Negara, melindungi Administrasi Negara itu sendiri.<sup>12</sup> Sedangkan Utrecht menyebutkan bahwa Hukum Administrasi Negara sebagai menguji hubungan Hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat (*ambtsdrager*) Administrasi Negara melakukan tugas mereka yang khusus. Lebih lanjut Utrecht menyebutkan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah Hukum yang mengatur sebagian lapangan pekerjaan Administrasi Negara. Bagian lain diatur oleh Hukum Tata Negara (Hukum negara dalam arti sempit). Hukum Privat, dan sebagainya.<sup>13</sup>

Berdasarkan beberapa definis tersebut di atas tampak bahwa dalam Hukum Administrasi Negara terkandung dua aspek, yaitu: pertama, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara itu melakukan tugasnya; kedua, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum (*rechtsbetrekking*).<sup>14</sup>

Memasuki pada inti dari pembahasan pada sub judul kali ini, yaitu mengenai kepastian hukum Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2019 berdasarkan Hukum Administrasi Negara. Dalam sub judul yang pertama Peraturan Mahkamah Konstitusi termasuk pada peraturan yang bersifat khusus dalam sitem peraturan perundang-undangan. Akan tetapi dalam prespektif Hukum Administrasi Negara, ia bukanlah termasuk pada peraturan perundang-undangan melainkan peraturan di luar peraturan perundang-undangan atau disebut juga peraturan kebijaksanaan (*Beleidsregels, Policy Rules*). Peraturan kebijaksanaan juga ditandai dengan sebutan *Pseudo-wetgeving* (Perundang-undangan semu).

Akan tetapi, keberadaan peraturan kebijakan/ kebijaksanaan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas (*vrije bevoegheid*) dari pemerintah yang sering disebut dengan istilah *freies emerssen*. Karena itu sebelum menjelaskan

<sup>12</sup> Ridwan HR, (2016), *Hukum Adminitrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, h. 36.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*, h. 37

peraturan kebijaksanaan, terlebih dahulu dikemukakan mengenai *freies emerssen* ini.<sup>15</sup>

Secara bahasa *freies emerssen* berasal dari kata *frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka. Sedangkan *emerssen* berarti menimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. *freies emerssen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga dan mempertimbangkan sesuatu.<sup>16</sup> Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies emerseen* (*diskresionare power*) diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.

Dalam kerangka negara hukum, *freies emerseen* tidak dapat digunakan tanpa batas. Atas dasar tersebut Sjachran Basah mengemukakan unsur-unsur *freies emerseen* dalam suatu negara hukum yaitu sebagai berikut:

- a. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
- b. Merupakan sikap tindak yang aktif dari Administrasi Negara;
- c. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
- d. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
- e. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
- f. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepa Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.<sup>17</sup>

Dapat disimpulkan bahwa terdapat batas-batasan dalam penggunaan *freies emerseen* yaitu ia haruslah dilakukan untuk servis publik yang dilakukan pemerintah yang dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum. Secara hukum, ia tidak bertentangan dengan sistem hukum dan dibuat atas dasar kewenangannya untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat *accidentil*. Maka dari itu, muncullah asas *No Activity Without Authority* (tidak ada aktivitas tanpa kewenangan) sehingga tidak ada tindakan pemerintah yang melampaui wewenangannya. Dan juga asas *No Authority Without Responsibility* (tidak ada

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, h. 169.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*, h. 170-171.

kewenangan yang tanpa pertanggungjawaban) dalam artian semua aktivitas pemerintah yang berdasarkan kewenangannya, haruslah dapat dipertanggungjawabkan. Ia tidak boleh melanggar hukum, menyalahi ataupun melampaui wewenangnya.

Oleh karena itu, Muchsan juga memberikan batasan pada penggunaan *freies emerseen*, sebagai berikut:

- a. Penggunaan *freies emerseen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif)
- b. Penggunaan *freies emerseen* hanya ditujukan untuk kepentingan umum.<sup>18</sup>

Pembatasan *freies emerseen* yang tidak boleh bertentangan dengan hukum positif dimaknai tidak boleh bertentangan dengan hukum tertulis dan tidak tertulis. Kemudian kalimat “ditujukan untuk kepentingan umum” berarti ia tidak boleh digunakan atas dasar kepentingan pribadi. Sehingga jika disimpulkan batasan *freies emerseen* menurut Sjachran Basah dan Muchsan adalah ia haruslah untuk kepentingan umum, haruslah berdasarkan kewenangannya, tidak boleh bertentangan dengan moral dan hukum, dan yang paling penting adalah *freies emerseen* adalah aktivitas pemerintah yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam Hukum Administrasi Negara, *freies emerseen* diberikan kepada pemerintah atau administrasi negara baik untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum, dan ketika *freies emerseen* ini diwujudkan dalam instrumen yuridis yang tertulis, jadilah ia sebagai peraturan kebijakan. Sebagai sesuatu yang lahir dari *freies emerseen* dan yang hanya diberikan kepada pemerintah atau administrasi negara, kewenangan pembuatan peraturan kebijakan itu inheren pada pemerintah (*inherent aan het bestuur*).<sup>19</sup>

Peraturan kebijaksanaan tidak lepas kaitannya dengan *fries emerssen*, yaitu badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan merumuskan kebijaksanaannya itu dalam pelbagai bentuk “*juridische regels*”, seperti halnya peraturan, pedoman, pengumuman, surat edaran dan mengumumkan

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, h. 173.

<sup>19</sup> *Ibid.*, h. 174.

kebijaksanaan itu sendiri. Peraturan kebijaksanaan juga ditandai dengan *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu).<sup>20</sup>

Peraturan-peraturan kebijaksanaan bukan peraturan perundang-undangan. Badan yang mengeluarkan peraturan kebijaksanaan adalah *in casu* tidak memiliki kewenangan pembuatan peraturan (*wetgevende bevoegheid*). Peraturan kebijaksanaan juga tidak mengikat hukum secara langsung. Namun mempunyai relevansi hukum. Peraturan-peraturan kebijaksanaan memberi peluang bagaimana suatu badan tata usaha negara menjalankan kewenangan pemerintahan (*beschikking bevoegheid*). Hal tersebut dengan sendirinya harus dikaitkan dengan kewenangan pemerintahan atas dasar penggunaan *discretionaire* karena jika tidak demikian, tidak ada tempat bagi peraturan-peraturan kebijaksanaan.<sup>21</sup>

Peraturan kebijaksanaan secara esensial berkenaan dengan; *een bestuursorgaan met in casu uitsluitend de bevoegdheid tot het verrichten van bestuurshandelingen* (organ pemerintahan dalam hal ini semata-mata menggunakan kewenangan untuk menjalankan tindakan-tindakan pemerintahan); kedua, *een bestuursbevoegdheid die niet volstrekt gebonden is* (kewenangan pemerintahan itu tidak terikat secara tegas); ketiga, *algemen regels, et hentereen bij de uitoefening van de bevoegdheid* (ketentuan umum, digunakan pada pelaksanaan kewenangan).<sup>22</sup> Jika dikaitkan dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi, khususnya Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2019, ia yang merupakan *Pseudo-wetgeving* tidaklah boleh lepas dari kewenangan lembaga pembentuknya. Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi menggunakan kewenangan untuk menjalankan aktivitas pemerintahan.

Oleh karena Peraturan Mahkamah Konstitusi termasuk pada perundang-undangan semu (*Pseudo-wetgeving*), maka ada tiga objek yang perlu dikaji lebih dalam, yaitu:

1. Mengenai siapakah yang mengundang *Pseudo-wetgeving*?
2. Mengenai pengujian *Pseudo-wetgeving*.
3. Akibat hukum *Pseudo-wetgeving*.

---

<sup>20</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, (2015), *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, h. 147.

<sup>21</sup> *Ibid.*, h. 148.

<sup>22</sup> Ridwan HR, *op.cit.* h. 177.

Sebelum menjawab tiga objek kajian tersebut, penulis akan menjabarkan ciri-ciri, fungsi, dan penormaan peraturan kebijaksanaan.

### **Ciri-Ciri Peraturan Kebijaksanaan**

Menurut Bagir Manan, seperti dikutip oleh Ridwan HR, peraturan kebijaksanaan (legislasi semu) mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:<sup>23</sup>

1. Peraturan kebijaksanaan bukan merupakan peraturan perundang-undangan;
2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijaksanaan;
3. Peraturan kebijaksanaan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijaksanaan tersebut;
4. Peraturan kebijaksanaan dibuat berdasarkan *freies Ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan;
5. Pengujian terhadap peraturan kebijaksanaan lebih diserahkan kepada *doelmatigheid* karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak;
6. Dalam praktik diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.

Berdasarkan ciri-ciri tersebut, terdapat beberapa persamaan peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijakan. A. Hamid S. Attamimi menyebutkan unsur-unsur persamaannya sebagai berikut:

1. Aturan yang berlaku umum

Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan mempunyai adresat atau subjek norma dan pengaturan perilaku atau objek norma yang sama, yaitu bersifat umum dan abstrak (*algemen regeling atau algemen regel*).

2. Peraturan yang berlaku 'ke luar'

Peraturan perundang-undangan berlaku 'ke luar' dan ditujukan kepada masyarakat umum (*naar buiten werkend, tot een iedert gericht*), demikian juga peraturan kebijakan berlaku 'ke luar' dan ditujukan kepada masyarakat umum yang bersangkutan.

3. Kewenangan peraturan yang bersifat umum/ publik

Peraturan kebijakan ditetapkan oleh lembaga/ pejabat yang mempunyai kewenangan umum/ publik untuk itu.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

Disamping itu, terdapat pula perbedaan antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan. A. Hamid S. Attamimi menyebutkan perbedaannya sebagai berikut:

1. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan fungsi negara

Pembentukan hukum melalui perundang-undangan dilakukan oleh rakyat sendiri, oleh wakil-wakil rakyat, atau sekurang-kurangnya dengan persetujuan wakil-wakil rakyat. Kekuasaan di bidang perundang-undangan atau kekuasaan legislatif hanya diberikan kepada lembaga yang khusus untuk itu, yaitu lembaga legislatif (sebagai organ kenegaraan, yang bertindak untuk dan atas nama negara).

2. Fungsi pembentukan peraturan kebijakan ada pada pemerintah dalam arti sempit (eksekutif)

Kewenangan pemerintahan dalam arti sempit atau ketataprajaan (kewenangan eksekutif) mengandung juga kewenangan pembentukan peraturan-peraturan dalam rangka penyelenggaraan fungsinya. Oleh karena itu, kewenangan pembentukan peraturan kebijakan yang bertujuan mengatur lebih lanjut penyelenggaraan pemerintahan senantiasa dapat dilakukan oleh setiap lembaga pemerintah yang mempunyai kewenangan penyelenggara pemerintah.

3. Materi muatan peraturan perundang-undangan berbeda dengan materi muatan peraturan kebijakan

Peraturan kebijakan mengandung materi muatan yang berhubungan dengan kewenangan membentuk keputusan-keputusan dalam arti *beschikkingen*, kewenangan bertindak dalam bidang hukum privat, dan kewenangan membuat rencana-rencana (*planen*) yang memang ada pada lembaga pemerintahan. Mengatur tata kehidupan masyarakat yang jauh lebih mendasar, seperti mengadakan suruhan dan larangan untuk berbuat atau tidak berbuat, yang apabila perlu disertai dengan sanksi pidana dan sanksi pemaksa.

4. Sanksi dalam peraturan perundang-undangan dan pada peraturan kebijakan

Sanksi pidana dan sanksi pemaksa yang jelas mengurangi dan membatasi hak-hak asasi warga negara dan penduduk hanya dapat dituangkan dalam undang-undang yang pembentukannya harus dilakukan dengan

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, h. 179-180.

persetujuan rakyat atau dengan persetujuan wakil-wakilnya. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah lainnya hanya dapat mencantumkan sanksi pidana bagi pelanggaran ketentuannya apabila hal itu secara tegas diatribusikan oleh undang-undang. Peraturan kebijakan hanya dapat mencantumkan sanksi administratif bagi pelanggaran ketentuan-ketentuannya.<sup>25</sup>

Mengenai kekuatan mengikat dari peraturan kebijakan ini di antara para pakar hukum tidak terdapat kesamaan pendapat. Menurut Bagir Manan, peraturan kebijakan sebagai “peraturan” yang bukan peraturan perundang-undangan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum. Peraturan kebijakan pada dasarnya kepada administrasi negara sendiri. Jadi yang pertama-tama melaksanakan ketentuan termuat dalam kebijakan adalah badan atau pejabat administrasi negara. Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum. Indroharto berpendapat, peraturan kebijakan itu bagi masyarakat menimbulkan keterikatan secara tidak langsung. Menurut Hamid Attamimi, peraturan kebijakan mengikat secara umum, karena masyarakat yang terkena peraturan itu tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya. Menurut Marcus Lukman, kekuatan mengikat peraturan kebijakan ini tergantung jenisnya. Peraturan kebijakan inter-legal dan kontra-legal yang pembentukannya berdasarkan kebebasan mempertimbangkan inter-legal, menjadi bagian integral dari tata hierarki peraturan perundang-undangan. Kekuatan mengikatnya juga berderajat peraturan perundang-undangan. Adapun peraturan kebijakan ekstra-legal dan kontra-legal yang pembentukannya berdasarkan kebebasan mempertimbangkan ekstra-legal tidak memiliki kekuatan mengikat berderajat peraturan perundang-undangan.<sup>26</sup>

Berdasarkan pendapat para pakar hukum mengenai akibat hukum peraturan kebijakan di atas, walaupun terdapat perbedaan namun penulis dapat simpulkan bahwa sebuah peraturan kebijakan mengikat secara tidak langsung. Karena ia hanya mengikat pada yang terlibat dalam peraturan kebijakan tersebut.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, h. 180-181.

<sup>26</sup> *Ibid.*, h. 181-182.



### **Fungsi dan Penormaan Peraturan Kebijakan**

Menurut Marcus Lukman, peraturan kebijakan dapat difungsikan secara tepat guna dan berdayaguna sebagai berikut:

- 1) Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan, dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan;
- 2) Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi keadaan *vacum* peraturan perundang-undangan;
- 3) Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan-kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar, dan adil dalam peraturan perundang-undangan;
- 4) Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman;
- 5) Tepatguna dan berdayaguna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaharuan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.<sup>27</sup>

Sebagaimana suatu peraturan perundang-undangan yang harus memenuhi beberapa persyaratan, pembuatan, dan penerapan maka peraturan kebijakan juga haruslah memperhatikan beberapa persyaratan. Menurut Indroharto, pembuatan peraturan kebijakan harus memperhatikan hal-hal berikut:

1. Ia tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkan itu;
2. Ia tidak boleh nyata-nyata bertentangan dengan nalar yang sehat;
3. Ia harus dipersiapkan dengan cermat; semua kepentingan, keadaan-keadaan serta alternatif-alternatif yang ada perlu dipertimbangkan;
4. Isi dari kebijakan harus memberikan kejelasan yang cukup mengenai hak-hak dan kewajiban dari warga yang terkena peraturan tersebut;
5. Tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan mengenai kebijakan yang akan ditempuh harus jelas;

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, h. 183.

6. Ia harus memenuhi syarat kepastian hukum materiil, artinya hak-hak yang telah diperoleh dari warga masyarakat yang terkena harus dihormati, kemudian juga harapan-harapan warga yang pantas telah ditimbulkan jangan sampai diingkari.<sup>28</sup>

Sedangkan dalam penerapan atau penggunaan peraturan kebijakan harus memerhatikan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Harus sesuai dan serasi dengan tujuan undang-undang-undang yang memberikan *beoordelingsvrijheid* (ruang kebebasan bertindak);
- 2) Serasi dengan asas-asas hukum umum yang berlaku, seperti:
  - a) Asas perlakuan yang sama menurut hukum
  - b) Asas kepatutan dan kewajaran
  - c) Asas keseimbangan
  - d) Asas pemenuhan kebutuhan dan harapan; dan
  - e) Asas kelayakan mempertimbangkan segala sesuatu yang relevan dengan kepentingan publik dan warga masyarakat.
- 3) Serasi dan tepatguna dengan tujuan yang hendak dicapai.<sup>29</sup>

Peraturan kebijakan sesuai dengan kemunculannya yakni bukan berasal dari kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan (*wegevende bevoegdheid*), karena itu tidak dapat diuji dengan berdasarkan pada aspek *rechtmatigheid*. Berdasarkan Hukum Administrasi Negara, pengujian peraturan kebijakan adalah dari aspek *doelmatigheid* dengan menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), khususnya larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*). Dengan kata lain, kebijakan pemerintah akan dikategorikan sebagai kebijakan yang menyimpang jika di dalamnya ada unsur penyalahgunaan wewenang dan unsur sewenang-wenang.<sup>30</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa;

- a) *Pseudo-wetgeving* tidak diundangkan

Oleh karena ia bukanlah merupakan peraturan perundang-undangan, maka ia tidak diundangkan dalam lembaran negara.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, h. 183-84.

<sup>29</sup> *Ibid.*, h. 184.

<sup>30</sup> *Ibid.*, h. 185.

b) Dapat Diuji Materi Dalam Praktik

Menurut Philipus M. Hadjon dalam bukunya “Pengantar Hukum Administrasi Negara” Peraturan perundang-undangan termasuk pada bidang hukum dan karena itu dapat diuji dalam kasasi, sedangkan peraturan-peraturan kebijaksanaan (*Pseudo-wetgeving*) termasuk dunia fakta dan karena itu tidak dapat dikasasi.<sup>31</sup> Akan tetapi karena ia tidak dapat diuji, kepastian hukumnya belum jelas. Karena jika *Pseudo-wetgeving* menimbulkan kerugian, maka ia tidak dapat diuji pun jika ia bertentangan dengan peraturan di atasnya apakah ia serta merta tidak berlaku? Dalam praktik, ia tetap berlaku walaupun terdapat banyak kontroversi antar pakar hukum. Seperti SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali Perkara Pidana yang hanya dapat dilakukan satu kali, ia bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi tentang pengujian Peninjauan Kembali yang boleh lebih dari satu kali. Hal tersebut menimbulkan perdebatan antara pakar hukum tata negara, administrasi negara serta pakar hukum pidana. Jika sudah terjadi hal seperti ini, seharusnya diberlakukan asas *Contrario Actus* yaitu badan atau pejabat negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara dengan sendirinya berwenang membatalkan. Oleh karena itu dapat dilakukan pembatalan atau pencabutan oleh lembaga yang berwenang. Pencabutan ini pernah dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 23P/HUM/2009. Dalam putusan ini MA membatalkan Surat Edaran Minerba dan Panas Bumi Nomor 03.E/31/DJB/2009 tentang perizinan pertambangan Mineral dan Batubara.<sup>32</sup>

Namun seringkali teori selalu lemah jika dibenturkan dengan fakta/praktik, seperti Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 1 Tahun 2018 tentang Paralegal yang merupakan produk *pesudowetgeving* diuji materi oleh Mahkamah Agung. Hal ini tentu saja bertentangan dengan teori yang menyatakan bahwa *pseuodowetgeving* tidak dapat diuji. Akan tetapi hal ini dapat menguntungkan bagi yang dirugikan karena jika yang mengeluarkan *pseudowetgeving* tidak mau mencabut *pseudowetgeving* maka solusi terakhirnya adalah uji materi terhadap *pseudowetgeving*.

<sup>31</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *op.cit.* h. 149.

<sup>32</sup> Surat Edaran ‘Kerikil’ dalam Perundang-undangan, Hukum Online, 11 Januari 2015.

- c) Akibat hukum dari perundang-undangan semu (*Pseudo-wetgeving*) ia mengikat secara tidak langsung karena hanya mengikat pada pihak yang terlibat saja.

Sehingga jika dikaitkan dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum yang merupakan salah satu produk *Pseudo-wetgeving*, maka terjadi ketidakpastian hukum dengan peraturan tersebut dalam prespektif Hukum Administrasi Negara. Karena ia dapat diuji maka dapat terjamin kepastian hukum bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan. Akan tetapi perselisihan hasil pemilihan umum beberapa waktu lalu tidak ada yang mengajukan pengujian terhadapnya walaupun dianggap tidak relevan, sehingga berakibat pada ketidaksesuaian antara peraturan dan praktik. Maka dari itu agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum, Peraturan Mahkamah Konstitusi haruslah dilakukan uji materi jika pihak pembentuknya tidak mau mencabut *pseudowetgeving*.

Telah disebutkan bahwa tujuan hukum tidak hanya keadilan, tetapi kepastian dan kemanfaatan. Idealnya, hukum memang harus mengakomodasi ketiganya. Misalnya putusan hakim, sedapat mungkin merupakan resultante dari ketiganya.<sup>33</sup> Seperti yang dikatakan Jhon Michael Otto, tingkat kepastian hukum hampir selalu digambarkan dengan tiga jenis faktor. Yang pertama dari aturan-aturan hukum itu sendiri, kedua dari instansi-instansi (kelembagaan/ *institutions*) yang membentuk dan memberlakukan serta menerapkan hukum dan yang bersama-sama dengan hukum membentuk sistem hukum, dan ketiga dari lingkungan sosial yang lebih luas: faktor-faktor politik, ekonomi, dan sosial-budaya.<sup>34</sup> Jika salah satu dari tiga jenis faktor itu terpenuhi, maka peraturan tersebut menjadi tidak pasti. Hal yang dialami pada perselisihan hasil pemilu kemarin termasuk pada faktor yang kedua hingga merambat pada faktor yang pertama.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

<sup>33</sup> Abid Zamzami, *Keadilan di Jalan Raya*, Jurnal Yurispruden, Malang: Volume 1, Nomor 2, 2018, h. 22.

<sup>34</sup> Ahmad Redi, *op.cit*, h. 43.

Berdasarkan hasil studi pustaka dan perundang-undangan, dapat penulis simpulkan jawaban dari dua rumusah masalah.

- a. Mengenai kedudukan hukum peraturan mahkamah konstitusi nomor 2 tahun 2019 tentang Tahapan Kegiatan Jadwal Penanganan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum berdasarkan sistem peraturan perundang-undangan. Jika membahas sistem peraturan perundang-undangan maka tidak lain merujuk pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 perubahan dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam undang-undang tersebut menjelaskan segala peraturan yang dibentuk oleh mahkamah konstitusi adalah mengikat. sehingga Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum adalah sah karena diakui dan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. disebutkan pada pasal 8 ayat (2) bahwa segala peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara yang disebutkan pada ayat satu dalam hal ini (mahkamah konstitusi) adalah *“diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak bertentangan dengan kewenangan dan undang-undang di atasnya”* bunyi pasal ini menunjukkan keabsahan kedudukan hukum peraturan mahkamah konstitusi nomor 2 tahun 2019 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum. Karena peraturan tersebut tidak bertentangan dengan undang-undang di atasnya dan dibentuk oleh lembaga yang berwenang.
- b. Terjadi ketidakpastian hukum Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tahapan Kegiatan Jadwal Penanganan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum dalam Prespektif Hukum Administrasi Negara, karena peraturan tersebut yang merupakan perundang-undangan semu (pseudo-wetgeving) tidak dilakukan pencabutan atau pun uji materi saat peraturan tersebut dianggap tidak relevan yang berujung pada peraturan mahkamah konstitusi dikesampingkan oleh Hakim Mahkamah Konstitusi sehingga karena hal tersebut menunjukkan kepastianhukumnya lemah.

## **Saran**

Kepada pembentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi dalam hal ini Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Jika sebuah peraturan yang dibuat dianggap tidak lagi relevan, alangkah lebih baiknya peraturan tersebut dicabut dan kemudian diganti dengan peraturan yang dianggap lebih relevan bukan serta merta tidak mematuhi peraturan tersebut. Karena hal itu akan menunjukkan adanya degradasi kredibilitas Hakim Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi jika lembaga pembentuk tidak mau mencabutnya maka langkah terakhirnya adalah dilakukan uji materi terhadap Peraturan Mahkamah Konstitusi.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum.

### **Buku**

Asshiddiqie, Jimly. 2013, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

\_\_\_\_\_. 2018, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Gellhorn, Ernest. 2018. *Hukum dan Proses Administrasi*. Bandung: Nuansa Cendekia.

Harun, Refly. 2019, *Hukum Sengketa Pemilu*. Jakarta: Konstitusi Pers.

Indrati, Maria Farida. 2007, *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: PT Kanisius.

Philipus M. Hadjon dkk. 2015, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Redi, Ahmad. 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Sinar Grafika.

Ridwan HR. 2016, *Hukum Adminitrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta pusat: Mahkamah Konstitusi.

SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD. 2009, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.

Teguh, Harrys Pratama. 2019, *Hukum dan Peradilan Konstitusi Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Referensi.

### **Jurnal**

Ahmad Siboy, *Pengujian Perundang-undangan*. Malang: Jurnal Negara dan Keadilan, Volume 4, Nomor 7, 2015.

Zamzami, Abid. *Keadilan di Jalan Raya*, Jurnal Yurispruden, Malang: Volume 1, Nomor 2, 2018.

### **Internet**

Surat Edaran ‘Kerikil’ dalam Perundang-undangan. 2015, 11 Januari. *Hukum Online*.

<https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik>, diakses pada Kamis, 17 Oktober 2019, pukul 21.40 WIB.